Brevi asterischi su alcuni conflitti Stato-Regioni in tema di tutela dell'ambiente

Attraverso soprattutto il lavoro della Corte costituzionale continua l'aratura del campo dei rapporti Stato-Regioni, e, specialmente per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, si definisce man mano sempre di più il mosaico delle rispettive sfere di legittimità d'azione e di competenza legislativa, secondo un incessante regolamento di confini che va a comporre il grande manuale del «chi può fare cosa» (nonostante il metodo sia tuttora sostanzialmente conflittuale e non certo di fisiologica collaborazione e sinergia normativa tra lo Stato e le Regioni).

Con la sentenza che brevemente si annota, la Corte costituzionale affronta e risolve tre diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate dallo Stato nei confronti della legge della Regione Veneto n. 11 del 2014 a vario titolo censurate per una pretesa violazione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, e la soluzione delle questioni, come sempre più spesso è accaduto negli ultimissimi anni, non è andata a completo vantaggio della difesa statale, facendo invece fare alla legge regionale impugnata un passo indietro ma due in avanti: il che è sintomatico di una sempre maggior capacità delle Regioni di legiferare accortamente in questa delicata materia, in modo non aggressivo rispetto alle competenze dello Stato, e dunque di contribuire in maniera significativa alla configurazione di un sistema generale (e non della singola Regione) di cognizioni utili alla capacità di gestire correttamente, da parte delle Regioni, le loro competenze e dunque, cosa veramente importante alla fine, di dar corpo ad una conseguente e salubre azione amministrativa nei vari campi d'interesse.

Le questioni risolte nella sentenza sono molto diverse tra loro, essendo originate da tre norme della legge regionale finanziaria e dunque da un testo normativo, per così dire, generalista: la prima norma regionale (art. 65) riguardava direttamente la materia della valutazione di incidenza ambientale; la seconda (art. 56) concerneva l'annosa questione della combustione controllata in loco dei residui vegetali da attività agricole e la terza (art. 19) il sistema di remunerazione degli appaltatori di opere di regimazione di corsi d'acqua: solo la prima subisce la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

L'art. 65 della l.r. Veneto si era per vero avventurato su un terreno impervio: quello di esentare in maniera esplicita dalla valutazione di incidenza ambientale alcune tipologie di interventi in materia di tutela della rete ecologica regionale «Natura 2000». Collocata all'interno della «*attesa di un'organica disciplina regionale dei compiti e delle funzioni amministrative in materia di tutela della biodiversità*», la disposizione regionale prevedeva infatti *speciali misure a tutela della rete ecologica regionale «Natura 2000»* nell'intento dichiarato (per la verità un po' velleitario e altisonante perché in realtà contrastante con le norme prospettate) «*di dare attuazione agli obblighi derivanti da:* a*) art. 6 della direttiva 1992/43 /CEE (...)* (c.d. direttiva *Habitat*)*;* b*) art. 4 della direttiva 2009/147 /CE (...) concernente la conservazione degli uccelli selvatici;* c*) decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997* (regolamento di attuazione della direttiva 92 /43 /CEE); d*) decreto del ministero dell'ambiente della tutela del territorio 3 settembre 2002 "Linee guida per la gestione dei siti Natura 2000"*; e*) decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007 "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative ad zone speciali di conservazione"*». Sulla base di questa premessa, la disposizione dava alla Giunta regionale la possibilità di definire, in base a caratteristiche intrinseche di rilevante interesse pubblico, «*specifiche linee guida di carattere tecnico-progettuale contenenti i criteri affinché l'attuazione di detti interventi* non sia assoggettata a valutazione di incidenza ambientale (VINCA)*:* a*) interventi di realizzazione e manutenzione delle opere di difesa idrogeologica realizzati con tecniche di ingegneria naturalistica;* b*) interventi di pianificazione e gestione forestale sostenibile;* c*) interventi di natura agro climatico ambientale finanziati con la programmazione comunitaria;* d*) interventi non produttivi in materia agro ambientale finanziati con la programmazione comunitaria;* e*) lavori di pronto intervento idrogeologico realizzati in*

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

regime di somma urgenza; f*) interventi di difesa fitosanitaria e la lotta attiva agli incendi boschivi*».

La tesi difensiva della Regione Veneto sul punto, in sintesi, è stata sostanzialmente radicale, sostenendo la conformità della disposizione regionale in questione all'art. 5 del d.p.r. n. 357/1997, poiché ai sensi di tale d.p.r. la valutazione di incidenza ambientale non sarebbe stata obbligatoria per ogni tipologia di intervento ma esclusivamente per gli interventi necessari al mantenimento di uno Stato di soddisfacente conservazione delle specie e degli *habitat* e che non abbiano incidenze significative sul sito: in questa categoria, di interventi sottratti (o sottraibili) all'area dell'art. 5 del d.p.r. n. 357/1997, sarebbe rientrata la previsione della norma regionale, interpretata sistematicamente, teleologicamente e in modo costituzionalmente orientato.

Per quanto ardita, la norma regionale non aveva in realtà ragionevoli prospettive di tenuta costituzionale, e i suoi limiti sono infatti evidenziati tutti dalla sentenza della Corte, sia dal punto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (nel richiamare l'assorbimento della valutazione di incidenza ambientale nella complessiva materia di ambiente ed ecosistema di esclusiva competenza legislativa statale), sia dal punto di vista del contenuto delle norme che, secondo l'ottica della Regione Veneto, poteva fornire copertura alla disposizione regionale impugnata, *in primis* l'art. 5 del d.p.r. n. 357/1997 di cui la Corte conferma la portata onnicomprensiva (di tutti i progetti e piani suscettibili di incidenza significativa) e dunque la inderogabilità assoluta rispetto ai siti oggetto di tutela (i siti di importanza comunitaria, dichiarati o anche solo proposti e le zone speciali di conservazione).

Dal primo punto di vista, per la verità, non è la prima volta che la Corte costituzionale si occupa della valutazione di incidenza ambientale in relazione al riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

In occasione della questione di legittimità costituzionale sollevata rispetto ad una norma della Provincia autonoma di Bolzano (dichiarata peraltro non fondata), la Corte costituzionale [sentenza n. 278 del 2012 ([i])] aveva già ribadito, anzitutto, che la materia dell'ambiente ed ecosistema di cui all'art. 117, comma 2, lett. *s*), della Costituzione è da ritenersi costituzionalmente una attribuzione esclusiva dello Stato, e che questa materia si riferisce all'«ambiente» in termini generali ed onnicomprensivi. Aveva poi ampiamente chiarito la Corte che l'ampiezza della complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principii e le regole elaborate dallo Stato in questa materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost., e aveva precisato che quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti di competenze, la prevalenza deve essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni e dalle Province autonome in materia di competenza propria: ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva del bene «ambiente» inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve garantire un elevato livello di tutela, inderogabile da altre discipline di settore. Aveva dunque ulteriormente precisato la Corte che: sotto questo profilo tale disciplina unitaria si configura come limite alla discrezionalità legislativa che le Regioni e le Province autonome hanno nelle materie di loro competenza, così che queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato e che quando ciò avviene si determina un'invasione da parte della legge regionale o provinciale, di ambiti propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato; puntualizzando specificatamente che «*in questo contesto di trasversalità e primazia della tutela ambientale e dell'ecosistema, non rileva (...) che le norme statali interposte costituiscano per buona parte attuazione di direttive comunitarie* in subiecta materia*, dal momento che esse – in ragione della loro natura e della loro finalità – prevalgono sulla disciplina di settore*». Aveva infine ribadito la Corte il principio già da tempo da essa affermato che, proprio in base al carattere di trasversalità e primazia, quando si verificano contesti di sovrapposizione tra la materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. *s*), della Costituzione e quelle di competenza regionale o provinciale, le Regioni e le Province autonome conservano, negli ambiti in cui si verifica detta sovrapposizione e

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

relativamente alla materia di propria competenza, poteri di scelta purché questi siano esercitati in senso più rigoroso di quanto previsto dalla normativa statale di tutela ambientale e dell'ecosistema.
Dunque, anche soltanto il principio da ultimo richiamato poneva evidentemente la norma della legge regionale Veneto fuori della copertura costituzionale, essendo palese che essa era espressione di poteri di scelta esercitati non in senso più rigoroso bensì il contrario, visto che escludevano dalla sfera della norma statale interventi e tipologie invece sicuramente ricompresi in essa. E nel caso di specie da Corte arriva a precisare l'ulteriore principio «*che nemmeno l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale sia sufficiente a legittimare l'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA*», secondo quanto già in passato affermato, che in caso di competenza esclusiva dello Stato quest'intervento non è consentito «*neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente*».
Dal secondo punto di vista giova infatti ricordare che la valutazione incidenza ambientale, secondo le norme statali, è un procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto, anche se non direttamente connesso o necessario per la gestione del sito, che possa avere incidenze significative su un sito già definito oppure soltanto proposto come parte della rete «Natura 2000» ([ii]), singolarmente o congiuntamente ad altri piani o progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso.
C'è da segnalare peraltro, a margine, che l'art. 5 del d.p.r. n. 357/1997 (che recepiva nella normativa italiana i paragrafi 3 e 4 della direttiva *Habitat*) nella sentenza della Corte ha fatto da parametro della questione in base al suo nuovo testo: esso, infatti, a suo tempo è stato oggetto di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea ed è stato modificato e integrato dal d.p.r. n. 120/2003 (art. 6): l'art. 5 del d.p.r. n. 357/1997 vecchio testo, infatti, in realtà non recepiva quanto prescritto dall'art. 6, par. 3, della direttiva *Habitat* perché limitava l'applicazione della procedura di valutazione di incidenza a determinati progetti tassativamente indicati.
L'art. 6 del d.p.r. n. 120/2003 che lo ha modificato e integrato, ha posto dunque, anzitutto, un principio di carattere generale (comma 1) che tende ad evitare che vengano approvati strumenti di gestione territoriale in conflitto con le esigenze di conservazione degli *habitat* e delle specie di interesse comunitario, nel senso che nella pianificazione e programmazione territoriale occorre tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei siti proposti per importanza comunitaria, dei siti già dichiarati di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione. La medesima norma stabilisce poi che: vanno sottoposti a valutazione di incidenza tutti i piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti (comma 2); sono soggetti a valutazione di incidenza *tutti gli interventi* non direttamente connessi o necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli *habitat* presenti in un sito Natura 2000 ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi (comma 3) ([iii]).
La seconda questione riguarda una problematica (la combustione dei residui agroforestali di scarsa quantità) divenuta particolarmente annosa nella materia dei rifiuti: nell'ambito della quale, per quanto di rilievo apparentemente residuale dal punto di vista sia oggettivo sia ordinamentale, aveva assunto un peso di vera e propria zavorra: tanta era stata nel tempo la quantità del contenzioso giudiziario (penale) suscitato dalle molte incertezze provocate dalle norme alle quali occorreva parametrare tale attività di combustione, diffusissima sul territorio nazionale, per collocarla o meno in comportamenti sanzionabili in tema di gestione dei rifiuti, eventualmente illecita penalmente a vario titolo.
Nel caso di specie la questione era stata posta rispetto all'art. 56 della legge regionale Veneto, il quale consente la combustione controllata sul luogo di produzione dei residui vegetali derivanti da attività agricole o da attività di manutenzione di orti o giardini privati, effettuata secondo le normali pratiche o consuetudini, disponendo che tale attività non costituisce gestione dei rifiuti o combustione illecita.
Secondo la prospettazione impugnatoria dello Stato questa previsione si poneva in contrasto con l'art. 185, comma 1, lett. *f*), del Codice dell'ambiente che, nel testo modificato dal d.lgs. 3 dicembre

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE), avrebbe richiesto che questi materiali vegetali, per essere esclusi dall'applicazione della disciplina dei rifiuti, fossero riutilizzati seguendo processi e metodi che non danneggiano l'ambiente né mettano in pericolo la salute umana: in questa chiave, tali residui dovevano rientrare nella nozione di «sottoprodotto», e avrebbero potuto perciò essere esclusi dalla disciplina dei rifiuti solo a condizione che sussistessero, in concreto, tutti i requisiti elencati nell'articolo 184 *bis* del Codice dell'ambiente, secondo una valutazione effettuata caso per caso, e non in via generale, come invece avrebbe consentito la disposizione regionale impugnata, con relativo contrasto della disposizione stessa con l'art. 117, commi 1 e 2, lett. *s*) della Costituzione.
Del tutto opposta la tesi regionale, secondo cui, in estrema sintesi, la disposizione censurata doveva considerarsi estranea alla disciplina dei rifiuti in base alla modificazione del quadro normativo in materia e alla conseguente depenalizzazione dell'attività consentita dalla disposizione stessa, e avrebbe riguardato dunque la mera disciplina dell'attività agricola, di competenza regionale.
La Corte [anche in base al suo recente precedente di cui alla sentenza n. 16/2015 ([iv])] supera come si vede agevolmente le censure mosse alla norma regionale, e da codesto superamento appare abbastanza evidente che l'ottica della questione di pretesa incostituzionalità, per la verità, non aveva soverchie ragioni di essere prospettata: ciò considerando anche e soprattutto che [nonostante l'intervento del legislatore statale (con la modifica dell'art. 182, comma 6 *bis* Codice ambiente che ha *expressis verbis* legittimato tale attività di combustione) sia successivo (d.l. 91/giugno 2014 e l. di conversione 116/agosto 2014) all'emanazione della legge regionale (febbraio 2014)] le principali modificazioni già intervenute in materia (art. 185, comma 1, lett. *f*) riscritto integralmente alla luce della direttiva 2008/98/CE) avevano a ben vedere un grado di coerenza e sufficienza tali da consentire di escludere dalla disciplina sui rifiuti l'attività di combustione dei residui agroforestali non dannose per l'ambiente e per la salute umana, e ritenerla rientrante nella normale pratica agricola.
La Corte costituzionale sancisce dunque ora definitivamente che l'attività di combustione controllata sul luogo di produzione, dei residui vegetali e delle colture provenienti dall'agricoltura o dalla manutenzione di orti e giardini costituisce una normale pratica agricola consuetudinaria, e come tale, da un lato, non costituisce attività di gestione dei rifiuti, e, dall'altro lato, non configura ipotesi di reato.
Di quest'ultimo profilo, che aveva costituito uno dei livelli più delicati della materia (proprio perché penalistico), si era da poco occupata per l'ennesima volta la Corte di cassazione, la quale, con la sentenza 7 gennaio 2015 n. 76 ([v]), dopo un susseguirsi di sentenze di vario segno, ha aggiornato la giurisprudenza in materia di combustione di materiale vegetale dopo le novità introdotte dal d.l. n. 91/2014 modificato dalla legge di conversione n. 116/2014, chiarendo appunto: - che nel sistema in vigore (artt. 256 *bis* e 182, comma 6 *bis* del d.lgs. n. 152/2006 «Codice ambiente»), il c.d. «abbruciamento» controllato di scarti vegetali nel luogo di produzione in piccoli cumuli e nelle quantità previste dalla legge rientra nella normale pratica agricola; - che esso, da un lato non configura il reato di combustione illecita di rifiuti di cui all'art. 256 *bis* citato, e, dall'altro lato, non è attività a cui sia applicabile l'art. 256 relativo alla gestione illecita di rifiuti dal momento che, ai sensi dell'art. 185, comma 1, lett. *f*), quei materiali non sono rifiuti bensì normali materiali dedicati al reimpiego come concimi o ammendanti; - e che va esclusa la configurabilità di ipotesi di reato anche se tale attività avviene nei periodi che le Regioni determinano come periodi a rischio d'incendio, in quanto tale attività è da considerarsi presidiata da ipotesi di sanzione amministrativa ma non da ipotesi di reato.
La Corte costituzionale fa propria la tesi della Suprema Corte circa l'irrilevanza penale della condotta di combustione dei residui vegetali nell'ambito della normale pratica agricola, ma soprattutto chiarisce l'evoluzione del quadro normativo inerente la combustione dei residui vegetali in rapporto alla disciplina in materia di smaltimento dei rifiuti così come regolata dal Codice dell'ambiente in attuazione delle direttive europee, chiarimento dal quale appunto si deduce che la questione di costituzionalità sulla pretesa invadenza di competenze statali da parte di norme regionali regolanti la ridetta attività di combustione non avrebbe dovuto neanche essere posta.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

Ed infatti, secondo l'originario testo dell'art. 185, comma 1, lett, *e*) del Codice dell'ambiente erano esclusi dalla disciplina della gestione dei rifiuti solo alcuni materiali residui dell'attività agricola tassativamente indicati, dei quali non facevano testualmente parte i residui vegetali come tali, e la giurisprudenza penalistica considerava illecito il loro incenerimento in qualsiasi situazione.
Il cambiamento del quadro normativo avviene decisamente con il d.lgs. n. 205/2010, che attua la direttiva 2008/98/CE e che [recependo alla lettera le disposizioni del suo art. 2, par. 2, lett. *f*)] riscrive integralmente l'art. 185 del Codice dell'ambiente prevedendo espressamente che dall'applicazione della disciplina sui rifiuti *sono escluse*, tra l'altro, «*le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lett.* b*), paglia, sfalci e potature, nonché* altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura *o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana*».
Sebbene la Suprema Corte di cassazione, dato lo sdrucciolevole ginepraio legislativo precedentemente vigente, avesse prontamente preso atto del nuovo quadro normativo, escludendo dal novero dei rifiuti i materiali vegetali inceneriti senza danno per l'ambiente o pericolo per la salute umana ([vi]), come una pietra d'inciampo (una sorta di «fuoco amico») il Ministero delle politiche agricole con la nota n. 458 del 10 aprile 2013 emana le «Linee guida dell'attività operativa 2013» del Corpo forestale dello Stato, con le quali, malgrado la sua dichiarata conoscenza, nega però sostanzialmente la portata innovativa del d.lgs. n. 205/2010, dichiarando espressamente che «la combustione sul campo di rifiuti vegetali configura reato di illecito smaltimento dei rifiuti, sanzionato penalmente» ai sensi dell'art. 256, comma 1 del Codice dell'ambiente, a meno che essa non fosse funzionale all'utilizzo in agricoltura per la produzione di energia.
Il problema interpretativo, d'altro canto, era intanto diventato sempre più delicato, perché nelle diverse zone del territorio nazionale la pubblica amministrazione e gli organi di controllo interpretavano la questione in modo eterogeneo e davano indicazioni contraddittorie sulla applicabilità della normativa in materia di rifiuti relativamente alla combustione controllata *in loco* dei residui vegetali derivanti dalla normale attività agricola. E a rendere, è il caso di dire davvero, «incandescente» la problematica, era sopraggiunto il c.d. «decreto Terra dei fuochi» (d.l. 10 dicembre 2013, n. 136), con cui si approvavano nuove disposizioni penali sulla combustione illecita di rifiuti le quali, in caso di interpretazione restrittiva, potevano portare all'applicazione di sanzioni penali assai pesanti, e dunque fortemente sproporzionate, ai casi di combustione controllata in questione. Anche per tale motivo molte Regioni avevano provveduto, nell'ambito della propria competenza, a disciplinare la materia, tentando di arginare il rischio di un tale debordamento basandosi sulle affermazioni della Corte di cassazione e cioè sulla portata innovativa delle modifiche al Codice dell'ambiente apportate col d.lgs. n. 205/2010 in conformità alla direttiva europea.
Sostanzialmente necessitato dalla congestione della situazione di fatto complessiva, ma non strettamente necessario dal punto di vista normativo, è stato dunque l'intervento compiuto dall'art. 14, comma 8, lett. *b*), del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, il quale, come già accennato, per fugare definitivamente i dubbi ha espressamente precisato (con la modifica dell'art. 182, comma 6 *bis*) che «*Le attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri* ([vii]) *per ettaro dei materiali vegetali di cui all'art. 185, comma 1, lett.* f*), effettuate nel luogo di produzione,* costituiscono *normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e* non attività di gestione dei rifiuti. *Nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle Regioni, la combustione di residui vegetali agricoli e forestali è sempre vietata. I Comuni e le altre amministrazioni competenti in materia ambientale hanno la facoltà di sospendere, differire o vietare la combustione del materiale di cui al presente comma all'aperto in tutti i casi in cui sussistono condizioni metereologiche, climatiche o ambientali sfavorevoli e in tutti i casi in cui da tale attività possano derivare rischi per la pubblica e privata incolumità e per la salute umana, con particolare riferimento al rispetto dei livelli annuali delle polveri sottili (PM10)*». Il d.l. n. 91/2014 ha inoltre compiuto un opportuno coordinamento, poiché ha tenuto conto dell'esigenza di

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

modificare l'art. 256 *bis* del Codice dell'ambiente (a suo tempo introdotto dall'art. 3, comma 1 del «decreto Terra dei fuochi»), disponendo che la disciplina sulla combustione illecita dei rifiuti non si applica «all'abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, *anche derivato* dal verde pubblico o privato», e che resta fermo «quanto previsto dall'art. 182, comma 6 *bis*» del Codice dell'ambiente ([viii]).
In questa prospettiva, dunque, la Corte costituzionale ha ritenuto che il legislatore regionale fosse legittimamente intervenuto sulla questione, esercitando la propria competenza nella materia della «agricoltura», residuale per le Regioni ordinarie ed esclusiva per le Regioni autonome, con la precisazione (derivante proprio dal nuovo art. 182, comma 6 *bis*) che – in quanto strettamente legata all'ampia materia della tutela dell'ambiente – si riespande *naturaliter* la competenza statale in materia di normativa sui rifiuti in tema di definizione dei vincoli tesi ad assicurare che l'abbruciamento dei residui vegetali in agricoltura, in conformità alla normativa europea, non danneggi l'ambiente o metta in pericolo la salute umana ([ix]).
Nella materia così come ridefinita dai nuovi artt. 182, comma 6 *bis*, e 256 *bis*, tuttavia, residuano non pochi dubbi «collaterali», messi in luce dalla dottrina specialistica ([x]) circa: quali siano le corrette sanzioni applicabili eventualmente per la combustione del materiale al di fuori delle condizioni attualmente previste, sanzioni che dovrebbero essere amministrative e non penali; la portata, assoluta in sé o relativa, del divieto di cui al penultimo periodo del comma 6 *bis* dell'art. 182 (il divieto nei periodi di massimo rischio); il comma 1 dell'art. 256 *bis*, che lascia sospettare addirittura, a fronte della esplicita illegittimità della combustione di rifiuti «abbandonati o depositati in maniera incontrollata», la legittimità dello stesso comportamento se invece attuato in luoghi di discarica o stoccaggio autorizzati. Sul primo di tali dubbi, peraltro, soccorre effettivamente a diradarlo (ancor prima di Cass. n. 76/2015 cit.) il chiarimento recentemente offerto dalla Suprema Corte di cassazione ([xi]), la quale – dopo aver riconosciuto «*un inequivoco contenuto depenalizzante*» all'art. 185, comma, lett. *f*) – ha affermato, che «*il legislatore, nello statuire che in tal caso "la combustione di residui vegetali agricoli e forestali è sempre vietata", non fa riferimento ad una qualificazione penale, bensì pone un generico divieto che, pertanto, difettando della tassatività necessaria* ex *art. 25 Cost. per configurare un illecito penale, non può che ricondursi sul piano dell'illecito amministrativo*».
Ancora più agevolmente, infine, la Corte costituzionale risolve, dichiarandola infondata, la terza questione sottoposta al suo vaglio.
Essa riguardava infatti, come accennato, l'art. 19 della l.r. Veneto n. 11/2014 che prevede un sistema di remunerazione degli appaltatori di opere di regimazione di corsi d'acqua tramite compensazione tra l'onere della realizzazione dei lavori e il valore del materiale estratto riutilizzabile. La censura di pretesa incostituzionalità, era stata prospettata dal ricorso della P.C.M. accusando sostanzialmente la norma regionale di regolamentare un «sottoprodotto» senza tenere conto dei requisiti di cui all'art. 184 *bis*, comma 1 del Codice dell'ambiente, e di legittimare dunque, così, un materiale che avrebbe dovuto qualificarsi come rifiuto da assoggettarsi alla relativa materia: nel senso che la norma regionale, con relativo contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost. (tutela dell'ambiente ed ecosistema), non prevedeva alcun controllo circa le caratteristiche del materiale litoide estratto dai corsi d'acqua e non richiamava la normativa statale di settore regolante la materia (d.m. 10 agosto 2012 n. 161 - Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo), violando al contempo la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali provenienti da cantieri di piccole dimensioni.
Senonché, la natura di disposizione meramente di ordine finanziario-contabile, come quella contenuta nella norma regionale impugnata, è parsa alla Corte evidente nonostante l'insidiosa (ma forse un po' sperimentale) prospettazione erariale, non potendo essere ragionevolmente ravvisata nel tenore e negli effetti concreti della norma regionale, alcuna effettiva incidenza (diretta o indiretta) sulla disciplina statale in materia di procedure per il trattamento delle terre, rocce e materiale da scavo e dunque alcuna interferenza di rango costituzionale con la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, trattandosi di norma che, a ben vedere, si limita semplicemente a precisare, istituendo i relativi capitoli di regolarità contabile, che il meccanismo remunerativo con

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

compensazione, che era già previsto dalla disciplina sostanziale della l.r. Veneto n. 27/2003 (Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche) si applica anche al caso delle «opere di ripristino dell'officiosità» ([xii]) e di manutenzione dei corsi d'acqua e che in tale caso il valore dei materiali è da stimarsi in base ai canoni demaniali vigenti.

Alessandro Savini

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

[i] (") Corte cost. 12 dicembre 2012, n. 278, in *Dir. giur. agr. al. amb*., 2013, 92.

[ii] ( ) «Natura 2000» è la denominazione data dal Consiglio dei ministri dell'UE ad un sistema coordinato e coerente di aree destinate alla conservazione della biodiversità presente nel territorio dell'Unione stessa ed in particolare alla tutela di una serie di *habitat* e di specie animali e vegetali.

[iii] ( ) Importanti sono poi i rapporti tra valutazione d'incidenza ambientale e la VIA, approfonditi da SCIALÒ - COSTANTINO, in *La nuova valutazione d'impatto ambientale*, Roma, 2011, 125 ss.

[iv] (") Corte cost. 26 febbraio 2015, n. 16, in *www.giurcost.org.*

[v] (") In *www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com.*

[vi] (") Cass. Sez. III Pen. 7 marzo 2013, n. 16474, in *www.avvocatopenalista.org*; *www.piemmenews.it*.

[vii] ( ) Il «*metro stero*» è una unita di misura c.d. «apparente», usata per il legno ed equivalente a un metro cubo «vuoto per pieno», nel senso che gli spazi tra i blocchi di legno accatastati (o comunque tra gli elementi del materiale in esso contenuto) sono inclusi in uno stero, mentre nel metro cubo non vi sono spazi vuoti.

[viii] ( ) Giova segnalare che la versione attuale delle norme citate, cioè gli artt. 182, comma 6 *bis*, e 256 *bis*, si deve principalmente alla legge n. 116/2014 di conversione del d.l. n. 91/2014, la quale ha profondamente mutato l'art. 14 del «decreto Terra dei fuochi».

[ix] ( ) Per una ulteriore ricostruzione della evoluzione normativa in materia, cfr. anche BOVINO, *Novità agro-ambientali: combustione dei residui vegetali e SISTRI*, in *Agricoltura*, 2014, 5; VERGINE, *Piovono norme sull'abbruciamento del materiale agricolo e forestale: le reazioni della Cassazione*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2015, 3, 141 ss.

[x] (") Cfr. AMENDOLA, *Abbruciamento di scarti vegetali, inquinamento da leggi e cassazione*, in *www.lexambiente.com*, 24 ottobre 2014.

[xi] (") Cass. Sez. III Pen. 19 novembre 2014, n. 47663, in *Diritto & Giustizia*, 2014.

[xii] ( ) La «officiosità idraulica» è un termine tecnico usato specialmente nelle disposizioni delle Autorità di bacino, ed è, nella sostanza, la cura o la ristrutturazione degli alvei dei fiumi ai fini di una perfetta circolazione dell'acqua e quindi anche della prevenzione di calamità.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it